Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CONSULTING SERVICES

(Section 3.06, 2002 Annual Report of the Provincial Auditor)

4th Session, 37th Parliament
52 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Consulting services (Section 3.06, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Services de consultation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.06)
ISBN 0-7794-5169-4

1. Consulting firms--Ontario—Evaluation. 2. Contracting out—Ontario--Evaluation.
I. Title. II. Title: Services de consultation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.06)

HD3861 C32 O56 2003 352.5'3'09713 C2003-964014-0E

103-06904/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
July 2003

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

4th SESSION 37th PARLIAMENT

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1
Ministry Response to Committee Report 1

1. BACKGROUND 1

2. AUDIT OBJECTIVE AND SCOPE 2
Overall Audit Conclusions 2
General Response to the Audit 3
Amended Procurement Directives (2003) 3

AUDIT OBSERVATIONS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS 4

3. DIRECTION TO MINISTRIES 4
Consulting Policies and Directives 4
Contract Compliance Initiatives 5
Staff Training 5
New Rules on Contract Management 5
Tendering and Documentation 5
Amendments to Executive Approvals for Procurement 6
Ministry Databases 6
Reporting Requirements on Consulting Services 7
Controllership Initiatives 7
Systematic Files on Consultants 8
Discretionary Spending Levels 8
Review Committee 9
Establishing Vendor-of-Record Arrangements 9
VOR Consultant Selection 10
VOR Review 10
VOR Review 12
Amended Threshold (2003) 12

4. CONCERNS RELATING TO MINISTRY USE OF CONSULTANTS 13
Continuous Reliance on Consultants, Assignment Definition and Fixed-Price Contracts 13
Extended Reliance on Consultants 13
Consultants' Role in a Client-Focused Organization 14
Building OPS Capacity 17
Consultant Payment Scales 17
Business Case for Consulting Services 18
Knowledge Transfer by Consultants 18
Building Ministry Capacity 19
Justification for the Use of Consultants 19
Enhanced Controllership 20
Lobbyists' Consulting Services 21
Evaluation of Ministry Resources 21
Ontario Realty Corporation Contract 21
Advertising and Creative Services Contract 22

5. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 22

NOTES 25

PREAMBLE

In Section 3.06 of the *2002 Annual Report*, the Provincial Auditor examined Consulting Services within Management Board Secretariat and the ministries of the Environment, Finance, Health and Long-Term Care, Natural Resources, and Public Safety and Security (Public Safety and Policing Services Divisions only, constituting the former Ministry of the Solicitor General). The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 11, 2003 with representation from the Management Board Secretariat, Ministry of Environment, Ministry of Health and Long-Term Care (the Ministries).[1] This report constitutes the Committee's findings and recommendations.[2]

The Committee would like to take this opportunity to extend its appreciation to the officials from the Ministries for their co-operation during these hearings. In addition, the Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch during these hearings.

Ministry Response to Committee Report

The Standing Committee on Public Accounts (Committee) endorsed the Provincial Auditor's 2002 report on Consulting Services, and recommended the implementation of its recommendations by the Management Board Secretariat.

The Committee has prepared supplementary recommendations in this report, based on its findings during the hearings. *The Committee requests that the Management Board Secretariat provide the Committee Clerk with a comprehensive written response to its recommendations within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling with the Speaker, Legislative Assembly of Ontario, unless otherwise instructed in the recommendations. In the event that additional time is required to prepare a response to this report, it would be appreciated if the Deputy Minister of the Management Board Secretariat would contact the Committee Clerk to establish a revised deadline.*

1. BACKGROUND[3]

Consulting services, as defined under the Management Board of Cabinet Directive on Consulting Services (Directive), are services provided for a fee, on the basis of a defined assignment. Over the past five years, there has been a substantial increase in annual consulting services expenditures at Ontario ministries, from $271 million in 1998 to $662 million in 2002.

Management Board Secretariat (MBS) is primarily responsible for setting standards for the planning, acquisition, and management of consulting services within the Ontario government. The Consulting Services Directive outlines four main principles: competition, access, fair and equal treatment of suppliers, and responsible management.

The Directives sets out processes for selecting and negotiating contracts. Documentation is required for any changes to the terms and conditions of agreements. For example, prior approval of both the Deputy Minister and Minister is required for any changes to the ceiling price that cause the total value of the agreement to reach or exceed $500,000. Ministries must retain appropriate documentation of each assignment for reporting to MBS and for future reference.

MBS has established corporate vendor-of-record (VOR) arrangements with multiple vendors. This system provides a contractual framework for the ongoing acquisition of commonly purchased goods and services, which includes consulting services.

2. Audit Objective and Scope

The audit objective was to assess whether the ministries audited had adequate systems and procedures in place to ensure that consulting services were acquired and managed with due regard for value for money and in compliance with corporate policies. The audit fieldwork was substantially completed by March 2002.[4]

Overall Audit Conclusions[5]

The audit identified numerous instances where the Ministries did not comply with requirements of the MBS Directive and Guidelines. As a result, the Auditor concluded that, in many respects, consulting services were not acquired and managed with due regard for value for money. The following is a summary of the major audit concerns:

- heavy dependence on the use of consultants at per diem rates significantly higher than the salaries of ministry employees performing similar duties;
- awarding continuous agreements with little or no change to the original deliverables;
- not applying a competitive process in acquiring IT and other consultants;
- ministries assumed financial risk by engaging consultants on a per diem rather than time-defined basis;
- weaknesses in the competitive selection process (e.g., poorly defined evaluation criteria led to the awarding of a $3-million consulting contract, which was double the price bid by the lowest bidder);
- agreements not reflecting the scope of consulting work (e.g., a new contract was not entered into to reflect the revised scope and objectives of the ongoing work);
- not ensuring that consultants' provincial taxes were in good standing; and
- significant weaknesses in controls over payments to consultants.

General Response to the Audit

The MBS Deputy Minister indicated that the Auditor's report helped to improve business practices and that various initiatives to strengthen policies pertaining to the selection and management of consultants were underway.[6] Improvements to the procurement policy Directives have been approved and at the time of the hearings the amendments were being finalized. These changes also include a strengthened policy for lobbyists providing consulting services.[7]

Amended Procurement Directives (2003)

On April 25, 2003, following the hearings, the Management Board Secretariat issued a *News Release* on the new rules to manage external consultants. Subsequently, the Secretariat provided the Committee with documentation on this announcement entitled "Procurement Directives - What's New Chart".[8] The Chair of Management Board highlighted the revised procurement Directives:[9]

- a requirement for executive sign-off on all procurement activity, including Cabinet approval prior to initiating new procurement for contracts valued at more than $1 million;
- a requirement for ministries to report annually to MBS on their use of consulting services;
- strict new rules requiring ministries to justify their use of consultants and to conduct a secondary selection process when choosing consultants from a short list, to encourage competition and value for money; and,
- a strengthened tax declaration requirement to ensure that the government only enters into contracts with vendors who are in good tax standing.

In addition, the government is reviewing the conflict of interest rules to ensure that consultants who are also lobbyists are not in a conflict situation when bidding on government contracts.

AUDIT OBSERVATIONS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS

3. DIRECTION TO MINISTRIES

The Management Board of Cabinet Directive on Consulting Services sets out corporate policies and requirements that ministries must follow in planning for, acquiring, and managing consulting services with due regard for value for money. Further direction to ministries on acquiring consulting services is provided through the contractual VOR arrangements with multiple vendors established by MBS.

Committee Hearings

Consulting Policies and Directives

Management Board of Cabinet establishes corporate management policies and Guidelines for the management of staff, technology, finances, information and other resources. MBS is responsible for overseeing the implementation of these policies, which includes corporate Directives and Guidelines.[10]

The province engages consultants in specialty areas. For example it has retained IT (Information Technology) consultants as it develops more e-government-type activity. These consultants provide high-end expertise for peak-load situations (e.g., integrated financial information systems).[11] The Auditor concluded that there were numerous instances in which the ministries did not comply with the Directive when engaging in these activities.[12]

The Deputy Minister described the expectations of accountable management and the stewardship of public funds by ministries under MBS Directives:

> Corporate directives incorporate mandatory requirements that ministries must follow. Our [MBS] corporate policies and guidelines are intended to provide the framework for ensuring accountable management and stewardship of public funds by ministries delivering a vast array of programs and services. Management Board Secretariat is responsible for keeping the corporate policies and guidelines up to date, and ministries are accountable for their own actions and compliance with the corporate framework established by the government.[13]

Management Board Secretariat has taken initiatives to increase compliance with corporate Directives, for example, strengthening controllership through iSERV, which provides the infrastructure on networks and processing to government ministries, and the Shared Services Bureau.[14] In addition, Management Board has

a controllership unit to track consulting contracts and report on overall administration.[15]

Contract Compliance Initiatives

During the hearings, the ministries described a number of remedial measures being taken to address the shortcomings identified by the Provincial Auditor. Based on the findings at the hearings, the Committee has decided to provide an update on the following subject areas: staff training, new rules on contract management, tendering and documentation, executive approvals, contract databases, and reporting requirements for consultants and ministries.

Staff Training

A necessary aspect of compliance is ensuring that managers are informed of MBS Directives and Guidelines through formal training. The ministries attributed the problem of non-compliance in part to a lack of staff knowledge. Training is planned to provide staff with the necessary background and expertise to oversee contracts (e.g. using a contract management database).

The objective was to develop an appropriate supervisory and controllership function, with the oversight processes being enhanced at the Chief Administrative Officer (CAO) level.[16] Improved contract controllership and financial management have been developed, and mechanisms are under discussion on the performance planning process.[17]

New Rules on Contract Management

Management Board explained the breadth of the new rules pertaining to the general management of consulting contracts (planning and costing, documentation, management of payments, resolution of vendor performance issues, approval for changes to scope or terms of agreements, and tax compliance). Some of these requirements are addressed subsequently in more detail in this section, and elsewhere in the report.[18]

MBS is strengthening contract management, specifically through the introduction of new controls on any expansion of the scope of consulting assignments or to structure a consulting assignment to avoid an open, and competitive process.[19]

Tendering and Documentation

The Committee addressed certain issues related to the tendering process, specifically that ministries comply with Management Board Directives, and that procedures are followed in the execution of a project (e.g., RFP approach for large assignments).

The Auditor noted that ministries have not always called for open tender, and have relied on VOR lists using a per diem basis to complete assignments. A major problem has been that the MBS Guidelines were not clear as to when an open

tender is required. It was reported during the hearings that the tendering approach would be amended.[20]

Management Board will ensure that ministries define consulting assignments and estimate their cost. The Guidelines will require a clear definition of large projects that require open tender, and define fixed deliverables at an established price.

The rules for non-competitive processes have been tightened. If a ministry decides to use a non-competitive approach, it will be necessary to provide a full justification.[21] The Shared Services Bureau will develop checklists, and MBS will provide details on the documentation requirements. Spot-checks are to be conducted on these documentation files with feedback to the program areas.[22]

Amendments to Executive Approvals for Procurement

Management Board is introducing amendments to the executive approvals process at each level of procurement, as follows:[23]

- *Contracts Valued Over $1 million*: Management Board of Cabinet will have to approve the planned procurement. This includes the establishment of vendor-of-record arrangements valued at more than $1 million. This provision, which used to apply only to IT procurement, now will apply to all goods and services;
- *Non-competitive Sourcing and Consulting Contracts*: deputy ministers will have to approve, justify and document all non-competitive procurement valued at $25,000 or more, and Management Board of Cabinet must approve all non-competitive consulting contracts valued at $500,000 or more; and
- *Mandatory Documentation Requirements*: establishment of additional mandatory documentation requirements for procurement to ensure justification for any non-competitive activities.

Ministry Databases

At the time of the hearings, Management Board did not have systematic files on the number of consulting arrangements for each ministry.[24] However, it will be able to identify these contracts when the annual reports are filed next year. In addition, the Integrated Financial Information System (IFIS) will be helpful when implemented in the identification process.[25]

The Ministry of Public Safety and Security is introducing a contract management database, which should be fully operational in 2003, and other tools designed to track contract information, including renewals and extensions.[26] The objective is to manage the use of consultants, and it is anticipated that other ministries will develop such mechanisms.[27] The Committee concluded that the management of consultants in the future requires uniformity in approach to ensure the consistent application of Management Board Directives and Guidelines.

It is anticipated that there will be a more rigorous system under IFIS and through mandatory reporting. This information will assess compliance with procurement

Directives, the delegations of authority, the payments of invoices against contract ceiling prices.[28]

Reporting Requirements on Consulting Services

Management Board reported that there are plans to take the following reporting and evaluation initiatives:[29]

- implementation of amendments to the Directives requiring ministries to report to Management Board Secretariat each year on the planning, acquisition and management of consulting services, including any exceptions to open tendering and vendor performance issues;
- annual ministry reporting on the use of consultants to enhance internal reporting and monitoring on the management of consulting services;
- initiation of a corporate training program for managers to provide guidance on the hiring and management (e.g., document business rationale, and proper documentation on work scope, time frames, deliverables and related costs);
- introduction of a checklist for the procurement and management of consulting services; and
- evaluation of the effectiveness of the changes introduced to promote efficiency and value-for-money in ministry operations.

Committee Recommendations

Controllership Initiatives

The ministries acknowledged the necessity of a strategy to strengthen the contract controllership capacity within ministries for consulting services and action has been taken on several fronts.[30] This section of the report has identified several initiatives at various stages of completion.

The Committee has concluded that follow-up is required to ensure the steps being taken to improve administration through the MBS Directive in fact achieve the desired objectives. Understandably, some undertakings will require more time than others to achieve full implementation, and therefore permit a comprehensive evaluation. Nevertheless, an interim status report is required.

Therefore, the Committee recommends that:

> **1. Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the actions taken to implement the amended Directive on Consulting Services and to ensure ministries' compliance with all Management Board of Cabinet Directives. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Systematic Files on Consultants

The Committee noted that Management Board has not had systematic files on the number of consulting arrangements, but that these contracts will be identified in the annual reports next year. The Committee is of the opinion that the management of consultants requires a common approach to ensure the consistent application of Management Board standards. The Integrated Financial Information System, for example, will help in this regard.

Therefore, the Committee recommends that:

> **2. The Management Board Secretariat should develop management mechanisms to oversee consultants and these initiatives should be coordinated between the ministries and the Secretariat. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Discretionary Spending Levels

The Committee expressed concern over the potential level of non-competitive discretionary spending by OPS management, and whether such spending is justified, rational, and subject to adequate review. As noted in this section, deputy ministers are required to approve non-competitive procurement of $25,000 or more, and the Management Board of Cabinet is responsible for the approval of non-competitive consulting contracts valued at $500,000 or more.

The Committee has concluded that MBS must determine the extent of non-competitive discretionary spending within the OPS and define a plan of action to ensure accountability for such spending. The ministry annual reports to MBS would be expected to identify all expenditures on consultants, providing a breakdown of the number of contracts by the ranges of total costs (e.g., contracts of $25,000 and less). Furthermore, the Committee is of the opinion that the approval thresholds in the Consulting Services Directive not be increased.

The Committee therefore recommends that:

> **3. A breakdown of consulting services spending, by ranges of total costs, for example below $25,000, should be included with annual ministry reports. If such spending is considered material, the Management Board of Cabinet should consider introducing Guidelines for non-competitive discretionary spending by senior management of the Ontario Public Service so that such spending is subject to an accountability regime. MBS should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Review Committee

The Committee considered the merits of creating a committee of Members for the purpose of reviewing and endorsing proposed consulting projects. Projects with important policy implications and long-term financial commitments would be scrutinized by this committee prior to approval, and in certain instances proposals may be recommended for full Cabinet review.

The Committee therefore recommends that:

> **4. The Management Board of Cabinet should consider the merits of establishing a committee to consider and prepare recommendations on proposed consulting contracts between $25,000 and $500,000 with important policy implications and long-term financial commitments. The approval of a consulting contract would require the committee's endorsement. MBS should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Establishing Vendor-of-Record Arrangements

Approved VOR lists include all consultants who have successfully met the criteria for each type of consulting service. Ministries are required to select a consultant from the appropriate list that best meets the needs of the assignment at the lowest cost. For large assignments, the ministry is required to receive competing proposals from several consultants, with the selection being based on the merits of each proposal.

The Auditor noted several areas where the VOR arrangements require improvement to ensure that they reflect the requirements for fairness, openness, and competitiveness in the Directive, thereby helping to ensure that ministries achieve value for money, for example:

- for several categories of consultants, the threshold amount set by MBS for the use of VOR lists was often significantly higher than the amount specified in the Directive. There was no documented rationale to justify the higher threshold amounts.
- MBS Guidelines to ministries did not require that qualified consultants on the VOR lists be given an equal opportunity to submit a proposal to demonstrate that they can satisfactorily complete the assignment at the lowest cost;
- certain projects (e.g., IT) were subdivided into individual smaller assignments of less than $500,000. These ministries did not call for open tender for the assignments, but rather selected consultants from the VOR lists on a per diem basis to complete the assignments;
- ministries were not required to report to MBS on the extent to which VOR arrangements were used. In addition, only IT consultants were requested to

report back to MBS on the value of the contracts they received from ministries under VOR arrangements; and

- MBS does not obtain a guarantee from vendors that the rates submitted are the lowest rates the vendors make available to their major customers.

MBS is in agreement with the Provincial Auditor that VOR Guidelines should be strengthened and clarified to ensure that ministries use the agreements properly and appropriately, and that VOR arrangements should seek commitments from vendors that they will offer the best prices for services to the OPS that they offer to similar large organizations within Canada. Finally, the Secretariat concurred with the need for an improved process for collecting information on and monitoring ministry use of vendors of record. The Secretariat reported in the audit report in 2002 that it would develop and make recommendations to the Management Board of Cabinet that the Directives on procurement be revised with respect to VOR rules, including the establishment of thresholds.

Committee Hearings

VOR Consultant Selection

VOR is based on a two-stage competitive process. The firms listed on the VOR corporate list have competed in a fair, open and transparent process, meeting mandatory standards and criteria in order to become pre-qualified. Ministries can then select from a list of pre-qualified vendors when there is a need to engage consulting services.

The administrative efficiencies of this approach include not having to repeat formal selection processes to secure consulting services, and a reduction in overhead costs as businesses are not required to compete in multiple similar Request for Qualification processes.[31]

VOR Review

The VOR process was under review at the time of the hearing. As part of this process the Directive is being amended and the contractual provisions are being streamlined in terms of vendors' responsibilities, which include reporting, knowledge transfer, and remedies for non-compliance.

Amending the Directive and Guidelines

Management Board explained that action is being taken to further entrench the principles of competition and value-for-money in VOR practices through the Directive and Guidelines, for example:[32]

- strengthening the rules by formally recognizing VOR arrangements in the procurement Directives;
- clarifying and strengthening the specific rules around requirements for vendor-of-record (selection process of a vendor from the VOR list for a

specific assignment) to further encourage competition while promoting value for money;

- seeking commitments that consultants are providing pricing comparable to that offered to similar large public sector organizations, and exploring how the province can obtain price discounts from vendors;
- specifying a ceiling value of $750,000 for the use of the VOR arrangements unless otherwise approved by Management Board of Cabinet. Beyond the ceiling, a full, separate competition is required;
- establishing new approval and reporting requirements to ensure that projects using VOR arrangements are not subdivided into smaller projects to avoid competition; and
- a formal second-stage competition will be required when making use of VOR arrangements for procurements above $25,000.

Second Stage Competition (VOR Arrangements)

Management Board is proposing that a competition would be required for contracts over $25,000 on the VOR system. At issue is the extent of the competition, given the significant amount of administrative work required on the part of government and the companies involved.[33] In addition, the subdivision of contracts is prevented and documentation requirements are amended.

> For contracts above $25,000 and below $250,000, I [MBS Deputy Minister] believe at least three firms will have to compete for the assignment; for assignments between $250,000 and $750,000, at least five. So we have basically come up with a regime that we're looking to implement that will require further competition at the second stage for vendor-of-record arrangements, and all of that, of course, will have to be documented.[34]

Management Board is attempting to strike a balance between a full versus a reduced scale of competition where there has been pre-screening and pre-evaluation.[35] In the case of procurements not using the VOR process, the existing procedures require complete open tendering for goods over $25,000 and services over $100,000.[36]

Committee Recommendations

VOR Review

The objectives of the VOR review were to address shortcomings in the system and to promote an open and competitive procurement process. While the Committee acknowledges that changes have been made, it requires assurance that all concerns raised by the Committee and the Provincial Auditor have been satisfactorily addressed.

The Committee therefore recommends that:

5. Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on how the revised vendor-of-record system for consultant selection will address all concerns raised by the Provincial Auditor. This report should include but not be limited to the following matters:

- **actions taken to ensure ministries comply with the requirement that larger projects not be subdivided into smaller assignments to avoid competition and that consultants assume responsibility for their work by requiring fixed deliverables at a firm price; and**
- **actions taken to obtain, whenever possible, guarantees from vendors that the rates submitted are the lowest rates the vendors make available to their major customers.**

The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.

Amended Threshold (2003)

As pointed out during the hearings, the ceiling above which an open competition would be required is to be increased from $500,000 to $750,000 on VOR contracts. The Committee concluded that this is contrary to the need for increased scrutiny and oversight on consulting contracts, and would reduce accountability.

The Committee therefore recommends that:

6. The Management Board Secretariat should not increase the threshold amount ($500,000 to $750,000), above which an open competition is required on vendor-of-record contracts. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.

4. Concerns Relating to Ministry Use of Consultants

The Provincial Auditor addressed the following aspects of the proper use of consultants by provincial ministries:

- continuous reliance on consultants;
- justification for the use of consultants;
- competitive selection process;
- MBS agreements with a consultant (Ontario Realty Corporation case);
- tax compliance forms;
- controls over payments to consultants;
- managing and controlling the use of consultants; and
- post-assignment evaluations.

The Committee has addressed some of these matters in this section of the report.

Continuous Reliance on Consultants, Assignment Definition and Fixed-Price Contracts

The Auditor identified instances in which the Ministries did not comply with the Directive's requirements, for example, that consultants must only be hired for a defined assignment. Related issues, which overlap with other sections of this report include avoiding competition in awarding successive agreements, inadequate transfer of knowledge, and the risk assumed by engaging consultants on a per diem basis rather than specifying fixed deliverables, dates and prices. The overriding concern was that poorly defined and ambiguous consulting assignments could result in problems such as excessive billings above the agreed-upon amount. In addition, a fixed-price contract would provide protection against missed deadlines and cost overruns.[37]

As noted in the Auditor's report, the Secretariat has indicated that knowledge transfer is essential to avoid a continuous reliance on consultants and will take the necessary actions, through ministry staff training for example, to further strengthen the knowledge transfer requirement.

Committee Hearings

Extended Reliance on Consultants

The Committee addressed several issues related to the continued reliance on consultants in the delivery of provincial services: the reliance on IT specialists, the absence of adequate knowledge transfer, and the role of the OPS and consultants in the future.

The ministries explained that the main reason for using consultants has been to provide specific expertise, often for a short-term need, at times on an immediate

basis. The intent has been to use consultants selectively; not necessarily building that capacity in a given ministry.[38] The ministries explained that the level of dependency identified is attributable in part to the changes being made in the delivery of public services in recent years, which have included numerous transformational projects often with heavy implementation demands that cannot be met by ministry staff. Specific examples include the following:[39]

- coming out of the Y2K period and the middle of the dot-com boom where there had been peak demand for IT, it was hard to systematically attract and retain IT people;
- the integrated financial information system is being introduced in ministries, and this requires financial and IT expertise in peak-load development and implementation periods. The reliance on these consultants will decrease when the financial system is fully implemented; and
- the impact of the decision to change the estimates to an accrual basis, which requires a lot of financial expertise as well.

Consultants' Role in a Client-Focused Organization

According to MBS, the OPS is being transformed into an increasingly more efficient and effective organization with a focus on client-services. This process will entail new technology for improved client service and management systems, and long-term organizational renewal. [40]Consultants are important to government operations, providing expertise and specialist advice for time-specific project work and supplementing ministry staff resources. They may provide resources in hard-to-recruit areas or in some cases bridge the gap until OPS staff are recruited.[41]

In the IT area for example, the province has been using consultants extensively for technology projects for service delivery and enhancing administrative efficiency. The ministries explained that the end product is government services that are increasingly more convenient for citizens and businesses, based on innovation and e-government. The OPS workforce is being updated to ensure that such skills are available, relying on consultants who have assisted in the transformation.[42]

It was acknowledged by the ministries that, as pointed out by the Auditor, the province does have a number of instances where consultants are doing work that could be done by OPS staff.[43] The Committee enquired about the OPS vacuum in certain areas of expertise, and whether the province would be hiring new full-time staff, rather than relying on consultants. The ministries explained that the most problematic area for replacing consultants with OPS staff is in the IT area.[44]

The following MBS table provides an overview of IT consultants, IT staff, and the total full time OPS employees in mid 2002.

IT Consultants and IT Staff Comparison for the OPS

(June, 2002)

I&IT Cluster	Ministry	# of IT Fee-for-service Consultants (Note 1)	# of IT FTE's (Note 2)	# of OPS FTE's (Note 3)
Office of Corporate CIO	Management Board Secretariat – OCCIO only	108	343	6,988
Central Agencies Cluster	Management Board Secretariat – excluding OCCIO Finance Cabinet Office Other *	156	540	
Community Services Cluster	Education Training, Colleges and Universities Municipal Affairs and Housing Citizenship Culture Tourism and Recreation Intergovernmental Affairs Francophone Affairs Other **	14	207	5,691
Economics and Business Cluster	Consumer and Business Services Enterprise, Opportunity and Innovation Energy Labour Other ***	67	141	3,327
Human Services Cluster	Health and Long Term Care Community, Family and Children's Services	250	720	13,020
Justice Cluster	Attorney general Public Safety and Security Native Affairs Secretariat	174	378	22,589
Land and Resources Cluster	Agriculture and Food Natural Resources Environment Northern Development and Mines Other ****	60	499	10,038
Transportation Cluster	Transportation	145	267	4,777
	Total	974	3,095	66,430

* Lieutenant Governor, Office of the Premier, Ontario Realty Corporation, Ontario Financing Authority, Financial Services Commission and SuperBuild Corporation

** Ontario Science Centre, Ontario Place, St. Lawrence Park's Commission, Tourism Marketing Partnership Corporation

*** Ontario Development Corporation

**** Ontario Clean Water Agency

Notes:

1. Cluster's best estimate of head count (not FTE) of IT fee-for-service consultants on assignment in the cluster at a point in time, June 30, 2002. (Source: cluster survey). The number of IT consultants fluctuates from time to time because of the time-limited and project-specific nature of the work they perform, and is therefore difficult to track accurately and consistently across ministries.
2. IT FTE staff strength at the end of June, 2002, including students and seasonals. IT FTE's are employees with an ITX, ASY, ASM, SO or DPT classification. (Source: WIN)
3. OPS FTE staff strength at the end of June, 2002, including students and seasonals (Source: PMED)

Source: OCCS, Management Board Secretariat, March 7, 2003

Management Board assured the Committee that it is ensuring that consultants are used appropriately.[45] The ministries are considering existing consulting contracts to determine which should be continued and whether it is appropriate for certain tasks to be performed internally. The Central Agency I&IT cluster, Management Board, Ministry of Finance and the Premier's office have already made some adjustments to reinstate internal staff. Cost-effectiveness and knowledge management are considered in these decisions.[46]

Ongoing Demand for Consultants

The Committee discussed the changing nature of procurement and the future demand for consulting services. In addition to broad IT innovations, other specific initiatives include, for example:[47]

- consultants overseeing the Ontario Business Connects networks which has self-help workstations. When using consultants, Ministry staff are able to focus on the next steps for Ontario Business Connects (e.g., the Internet-based technologies).
- the servicing of old computer systems (e.g., the legacy system and the payroll system are in COBOL which is nearly out-of-date. Therefore, to manage these systems, specialist consultant skills are required); and
- in the move to e-government, the province requires knowledge on Internet usage and leading edge technologies on a cost-effective basis.

Consultants as Managers

The Auditor noted that consultants were retained to oversee other consultants, specifically in the Ministry of Health and Long-Term Care, due to the absence of senior management in certain areas.[48] Consultants are used in various capacities to supplement ministry staff when vacancies arise and positions remain unfilled. This has been attributed to circumstances such as labour market conditions. Management Board acknowledged that the Provincial Auditor was correct in concluding that this situation had to be reviewed and it indicated that it would be addressing it in the future.[49]

The Ministry provided supplementary information, with a breakdown of the consultants involved in management capacities.[50] Within the following divisions there were twenty-seven such consultants in February 2003:

- Long Term Care Redevelopment Project;
- Health Services Division;
- Smart Systems for Health; and
- Human Services Cluster.

A plan is now in place to ensure that appropriate knowledge transfers occur between the senior consultants managing other consultants, and ministry staff. Ministry managers will be required to provide documentation on the actual

transfer process and Management Board will monitor this process while projects are being developed and implemented.[51]

Building OPS Capacity

Currently, there are efforts through Management Board to attract personnel to the OPS.[52] The province is working on an internship program, and targeted recruitment to fill vacancies and attract individuals in various program areas. The strategy is based on the following initiatives:[53]

- attracting interns for IT and electronic service delivery upon graduation;
- improving the skills of existing staff in areas such as project management, and knowledge management; and
- introducing a new staffing category to permit Management Board to hire on a "time-limited basis", with the ability to provide benefits similar to classified staff.

OPS in the Future

The Committee questioned the ministries on the past reliance on consultants and the longer-term implications of this approach on the OPS. At issue is the extent to which consultants have been engaged in work otherwise performed by OPS staff, including supervisory roles.[54] The ministries explained that the downsizing, attributable in part to a deep recession in the 1990s, is a consideration in the equation. Since June 1995, over 18,000 FTEs (Full Time Equivalents) were reduced and 2,630 vacant positions were eliminated.[55] Also, an alternative service delivery methodology was introduced (e.g., road maintenance, property assessment, and local services realignment). In the future, ministries will follow a rigorous process to determine whether the work should be done by ministry staff, subject to the availability of resources.[56]

As discussed throughout this report, there are several initiatives to address the dependency on consultants. [57]

- full documentation on the process for determining the availability of internal ministry resources prior to acquiring consulting services;
- definition of the assignment requirements;
- follow an established procedure for bidding on the selection of vendors;
- contractual obligation to ensure a transfer of knowledge from consultants to OPS staff; and
- business planning processes to deal with the approval of the various stages of more major projects.

Consultant Payment Scales

The ministries explained that in comparing the costs of consulting services against OPS salaries there are several factors to consider, for example, the benefits package.[58] Also, when individuals are hired by a ministry after leaving the OPS,

they are not necessarily performing the same work, but may be involved in project maintenance, for example, when an IT system has been constructed and is operational.[59]

In the Auditor's report, MBS indicated that it was tightening controls on payment processes through a revised delegation of authority framework and training on the associated payment-process-verification controls (in conjunction with the Shared Services Bureau).[60]

Payment Based on Fixed Timeframe

The Committee enquired about the use of per diem payments for consultants, and whether it is possible to move to a payment based on a fixed timeframe in order to reduce costs. The ministries acknowledged the merit of this position, and in certain cases per diem payments have been removed. A fixed contract and fixed deliverables are being addressed.[61]

Committee Recommendations

Business Case for Consulting Services

The Committee is encouraged that MBS Directives will require that ministries prepare a business case to substantiate the need for consulting services. The ministries acknowledged that they have not been as vigilant in the past, and that documentation as well will assist in the future to ensure value for money.[62]

The Committee therefore recommends that:

> **7. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the preliminary results of the requirement that ministries provide a comprehensive business case prior to acquiring consulting services, with an overview of business planning procedures followed in this process. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Knowledge Transfer by Consultants

The Committee emphasizes the importance of knowledge transfer by consultants; one crucial effect is that it can help to reduce the continued reliance on such services by the OPS. Such transfer is especially critical when specialist services have an ongoing role and relevance, as opposed to short-term requirements. MBS has committed to take the necessary action on this matter through such measures as staff training. Finally, on the completion of a consulting contract the Committee concluded that a formal reporting process or protocol is required to document the knowledge transfer process and any skills imparted by the consultant.

The Committee therefore recommends that:

> **8. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the details of its plan for knowledge transfer. Furthermore, on the conclusion of each consulting contract, the responsible ministry should follow an established protocol for documenting the knowledge transferred and new skills acquired. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Building Ministry Capacity

As discussed, consultants have been retained to address unique circumstances confronting public sector managers. Under such circumstances, it has not always been necessary for ministry management to build additional, capacity, given that the consultant's terms of reference have been for short-term ventures.[63] Nevertheless, the broad reliance on consultants in the OPS in recent years warranted review.[64]

The Committee noted that going forward, ministries will be using consultants under more restrictive criteria. It believes that building capacity in a given area, as an alternative to consultants, is prudent when the need for long-term capacity is substantiated. Building internal capacity could proceed subject to a business case having been made that it would produce quality public service in an economical, effective and efficient manner.

The Committee therefore recommends that:

> **9. Management Board of Cabinet should report to the Standing Committee on Public Accounts on the actions taken and the criteria used to determine when a ministry should build Ontario Public Service capacity, thereby reducing the necessity for extended reliance on consultants. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Justification for the Use of Consultants

A ministry must not purchase external consulting services without first considering existing ministry resources, and resources available from other ministries. According to the Auditor, the majority of ministries did not demonstrate that they determined whether such resources were available before purchasing external consulting services. Staff at the Ministries expressed the opinion that the lack of available skills and resources was obvious and previous attempts to identify qualified internal resources had proven to be unsuccessful.

The Auditor recommended that prior to hiring consultants the Ministries should conduct a proper evaluation of available resources both within the Ministries and in other ministries, document the results, assess alternatives to using consultants, and justify where the services of consultants are considered necessary.

The Secretariat responded that it concurs with the Auditor's recommendation and it will improve its evaluation of the availability of skills and resources before engaging outside consultants. Furthermore, it is in the process of implementing a strategy to address internal skills requirements, consisting of an IT internship program, specific recruitment approaches for specialized IT skills, and retention and succession planning so that qualified staff are available to assume critical roles as required.

The other ministries similarly concur with the need for a proper evaluation of resources, documentation of the results, assessing alternatives and providing justification before engaging consultants.

Committee Hearings

Enhanced Controllership

The ministries acknowledged the validity of the Auditor's concern with respect to better documentation on the rationale for hiring consultants. In response to the Auditor's concerns in this area, MBS outlined new procedures to follow:[65]

- ministries will be required to fully document how they assessed available internal ministry resources before turning to consulting services;
- ministries must clearly define the requirements and deliverables of any assignment before commencing the selection process; and
- ministries must follow enhanced requirements for evaluating bids and selecting vendors to ensure they retain well-qualified staff.

In addition, the province is implementing management system improvements, which include:[66]

- controls over IT contracts have been centralized under the Chief Information Officer (CIO);
- Management Board requires a business case, specific deliverables, payment terms, a means of ensuring knowledge transfer on the contract completion, and status of payments;
- vendors must list former employees on each project;
- contracts are signed by the CIO; and
- all documentation must be completed prior to payment.

Lobbyists' Consulting Services

In addition, the province has committed to strengthening the rules governing the use of lobbyists engaged in providing consulting services. Management Board acknowledged the need for greater disclosure and transparency around these services and the rules have been clarified.[67] As part of this process, any potential conflict of interest would be identified at the contract stage, with ongoing monitoring to ensure that related problems are identified during the course of the consulting assignment.[68]

Committee Recommendation

Evaluation of Ministry Resources

[amendment suggested by Legislative Research]

The Committee is in agreement with the need for thorough evaluation and documentation on the justification for the use of consultants. Furthermore, the Committee is supportive of MBS' plans to enhance its evaluation of the availability of internal skills and resources, and the proposed strategy to address skill requirements through retention and succession planning.

The Committee therefore recommends that:

> **10. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on actions taken to better evaluate available internal skills and resources, before turning to consultants and to improve internal skills through retention and succession planning. The Ministry should provide a written response to this recommendation within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker.**

Ontario Realty Corporation Contract

The Auditor identified concerns at the Ontario Realty Corporation (ORC) over the acquisition, management, and controls over creative communications and the hiring of consultants. For example, contracts did not have a ceiling price and invoices submitted by consultants at times lacked sufficient detail to determine whether the amount in voiced was reasonable.

The Auditor recommended that the ORC should ensure that the justification for hiring communications consultants is documented, including a needs analysis indicating the costs and benefits for hiring the consultant, and that in the future ORC should lessen its dependency on such consultants.

Advertising and Creative Services Contract

ORC had not staffed up its communications function at the time of the contracts in question.[69] Management Board elaborated that these contracts were tendered under difficult administrative circumstances:

> ...because of how those particular contracts came about and the fact that they didn't have staff in place, they did have vague terms of reference, they didn't have ceilings, letters of agreement were not in place -- in other words, this was sort of managing through a crisis situation; it was not a systematic approach to managing. For that reason, the ORC board has acted to put an ongoing communications function in place and to approach this more systematically.[70]

In the intervening period, the corporation has increased its internal staff and it now follows the Advertising Review Board procedures for hiring creative communications functions.[71] In addition, Management Board is considering amendments to the procurement Directive, and the matter of potential conflicts of interest.[72]

5. List of Committee Recommendations

The Committee requests that the Ministry report on the following recommendations within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker:

1. Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the actions taken to implement the amended Directive on Consulting Services and to ensure ministries' compliance with all Management Board of Cabinet Directives.

2. The Management Board Secretariat should develop management mechanisms to oversee consultants and these initiatives should be coordinated between the ministries and the Secretariat.

3. A breakdown of consulting services spending, by ranges of total costs, for example below $25,000, should be included with annual ministry reports. If such spending is considered material, the Management Board of Cabinet should consider introducing Guidelines for non-competitive discretionary spending by senior management of the Ontario Public Service so that such spending is

subject to an accountability regime. MBS should provide a written response to this recommendation.

4. The Management Board of Cabinet should consider the merits of establishing a committee to consider and prepare recommendations on proposed consulting contracts between $25,000 and $500,000 with important policy implications and long-term financial commitments. The approval of a consulting contract would require the committee's endorsement. MBS should provide a written response to this recommendation.

5. Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on how the revised vendor-of-record system for consultant selection will address all concerns raised by the Provincial Auditor. This report should include but not be limited to the following matters:

- **actions taken to ensure ministries comply with the requirement that larger projects not be subdivided into smaller assignments to avoid competition and that consultants assume responsibility for their work by requiring fixed deliverables at a firm price; and**
- **actions taken to obtain, whenever possible, guarantees from vendors that the rates submitted are the lowest rates the vendors make available to their major customers.**

6. The Management Board Secretariat should not increase the threshold amount ($500,000 to $750,000), above which an open competition is required on vendor-of-record contracts.

7. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the preliminary results of the requirement that ministries provide a comprehensive business case prior to acquiring consulting services, with an overview of business planning procedures followed in this process.

8. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on the details of its plan for knowledge transfer. Furthermore, on the conclusion of each consulting contract, the responsible ministry should follow an established protocol for documenting the knowledge transferred and new skills acquired.

9. Management Board of Cabinet should report to the Standing Committee on Public Accounts on the actions taken and the criteria used to determine when a ministry should build Ontario Public Service capacity, thereby reducing the necessity for extended reliance on consultants.

10. The Management Board Secretariat should report to the Standing Committee on Public Accounts on actions taken to better evaluate available internal skills and resources, before turning to consultants and to improve internal skills through retention and succession planning.

NOTES

[1] These ministries are commonly referred to collectively as the "ministries" in this Committee report. In other instances direct reference is made to a given individual.
[2] The introductory text in each Section of this Committee report is based directly on the material from the Provincial Auditor's *2001 Annual Report*.
[3] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 168-170.
[4] Ibid., pp. 170 and 171.
[5] This section is based on the Provincial Auditor's statement of overall audit conclusions in the *2001 Annual Report*, pp. 171-175.
[6] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), pp. 90 and 87.
[7] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), p. 87.
[8] Legislative Research and Information Services requested this information from the Management Board Secretariat following the hearings.
[9] Ontario, Management Board of Cabinet, *News Release* entitled "Eves government tightens rules on hiring consultants", dated April 25, 2003.
[10] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), p. 88.
[11] Ibid., p. 95.
[12] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 181.
[13] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), p. 88.
[14] Ibid., p. 95.
[15] Ibid., p. 95.
[16] Ibid., pp. 92, 95 and 96.
[17] Ibid., p. 92.
[18] Ibid., p. 89.
[19] Ibid., pp. 88 and 89.
[20] Ibid., pp. 102 and 103.
[21] Ibid., p. 95.
[22] Ibid., p. 92.
[23] Ibid., p. 89.
[24] Ibid., p. 102.
[25] Ibid., p. 102.
[26] Ibid., p. 95.
[27] Ibid., p. 102.
[28] Ibid., p. 95.
[29] Ibid., pp. 89 and 90.
[30] Ibid., p. 90.
[31] Ibid., p. 88.
[32] Ibid., p. 89.
[33] Ibid., p. 110.
[34] Ibid., p. 107.
[35] Ibid., p. 110.
[36] Ibid., pp. 89 and 110.
[37] Ibid., pp. 173 and 183.
[38] Ibid., p. 96.
[39] Ibid., pp. 93 and 97.
[40] Ibid., p. 88.
[41] Ibid., p. 88.
[42] Ibid., p. 88.
[43] Ibid., p. 94.
[44] Ibid., p. 94.

[45] Ibid., p. 94.
[46] Ibid., p. 94.
[47] Ibid., p. 97.
[48] Ibid., p. 94.
[49] Ibid., p. 95.
[50] The Management Board of Cabinet provided the Committee Clerk with supplementary information, appended to a letter dated February 28, 2003.
[51] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), p. 104.
[52] Ibid., p. 94.
[53] Ibid., pp. 89 and 104.
[54] Ibid., p. 93.
[55] Ibid., p. 93.
[56] Ibid., p. 93.
[57] Ibid., p. 93.
[58] Ibid., p. 94.
[59] Ibid., p. 95.
[60] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 200.
[61] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Third Session, 37th Parliament (11 February 2003), p. 106.
[62] Ibid., p. 96.
[63] Ibid., p. 96.
[64] Ibid., p. 95.
[65] Ibid., p. 88.
[66] Ibid., p. 91.
[67] Ibid., p. 90.
[68] Ibid., p. 90.
[69] Ibid., p. 106.
[70] Ibid., p. 107.
[71] Ibid., pp. 106 and 107.
[72] Ibid., p. 107.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

SERVICES DE CONSULTATION

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.06)

4e session, 37e législature
52 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Services de consultation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.06)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Consulting services (Section 3.06, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-5169-4

I. Sociétés de conseil--Ontario—Évaluation. 2. Impartition—Ontario--Évaluation. I. Titre.
II. Titre: Consulting services (Section 3.06, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

HD3861 C32 O56 2003 352.5'3'09713 C2003-964014-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Juillet 2003

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

4e SESSION, 37e LÉGISLATURE

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Réponse du ministère au rapport du Comité 1

1. CONTEXTE 1

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION 2
Conclusions globales de la vérification 2
Réponse générale à la vérification 3
Directives d'approvisionnement révisées (2003) 3

OBSERVATIONS SUR LA VÉRIFICATION ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 4

3. CONSEILS AUX MINISTÈRES 4
Politiques et Directives 4
Initiatives relatives à la conformité en matière de contrat 5
Formation du personnel 5
Nouvelles règles de gestion des contrats 5
Appels d'offres et documentation 6
Modifications aux autorisations d'approvisionnement par les cadres 6
Bases de données des ministères 7
Exigences de rapport pour les consultants et les ministères 7
Mesures concernant la fonction de contrôleur 8
Fichiers systématiques sur les consultants 8
Niveau de dépenses discrétionnaires 8
Comité de révision 9
Conclusions d'ententes de fournisseurs attitrés 10
Sélection des fournisseurs attitrés en tant que consultants 11
Révision des ententes de fournisseurs attitrés 11
Révision des ententes de fournisseurs attitrés 13
Modification du seuil (2003) 13

4. PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE RECOURS DES MINISTÈRES AUX CONSULTANTS 14
Recours constant aux consultants, définition du mandat et contrats à prix fixe 14
Recours constant aux consultants 14
Rôle des consultants dans un organisme axé sur la clientèle 15
Développer la capacité de la FTO 19
Échelle de salaires des consultants 20
Analyse de rentabilisation pour les services de consultation 20
Transfert de connaissances par les consultants 21
Développer la capacité des ministères 21
Justification du recours aux consultants 22
Amélioration de la fonction de contrôleur 22
Services de consultation des lobbyistes 23
Évaluation des ressources ministérielles 23
Contrat de la Société immobilière de l'Ontario 24
Contrat de publicité et de services créatifs 25

5. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 25
NOTES 28

PRÉAMBULES

À la section 3.06 du *Rapport annuel de 2002*, le vérificateur provincial a examiné les services de consultation au sein du Secrétariat du Conseil de gestion et des ministères de l'Environnement, des Finances, de la Santé et des Soins de longue durée, des Richesses naturelles et de la Sûreté et de la Sécurité publique (uniquement les divisions de la Sécurité publique et des Services policiers qui constituaient l'ancien ministère du Solliciteur général). Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification le 11 février 2003 en présence de représentants du Secrétariat du Conseil de gestion, du ministère de l'Environnement et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (les ministères)[1]. Les conclusions et recommandations du Comité constituent le présent rapport[2].

Le Comité souhaite profiter de cette occasion pour adresser ses remerciements aux fonctionnaires des ministères pour leur collaboration au cours de ces audiences. De plus, le Comité remercie le Bureau du vérificateur provincial, le greffier du Comité et les Services de recherches et d'information de l'Assemblée législative de leur aide au cours des audiences.

Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a approuvé le Rapport du vérificateur provincial de 2002 sur les services de consultation et recommandé la mise en oeuvre de ses recommandations par le Secrétariat du Conseil de gestion.

Le Comité a rédigé des recommandations supplémentaires dans le présent rapport à la lumière de ce qui est ressorti des audiences. *Le Comité demande au Secrétariat du Conseil de gestion de donner au greffier du Comité une réponse complète par écrit à ses recommandations dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du rapport à l'Assemblée législative de l'Ontario, à moins d'instructions contraires dans les recommandations. S'il faut davantage de temps pour rédiger la réponse au présent rapport, on demande que le sous-ministre du Secrétariat du Conseil de gestion ait l'obligeance de prendre contact avec le greffier du Comité pour fixer une nouvelle date limite.*

1. CONTEXTE[3]

Aux termes de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation (la Directive), les services de consultation correspondent à des services fournis en échange d'honoraires, suivant un mandat bien précis. Au cours des cinq dernières années, on note dans les ministères de l'Ontario une augmentation considérable des dépenses annuelles en services de consultation, lesquels sont passés de 271 millions de dollars en 1998 à 662 millions de dollars en 2002.

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) est principalement responsable de l'établissement des normes relatives à la planification, l'acquisition et la prestation des services de consultation au gouvernement de l'Ontario. La Directive précise quatre grands principes : mise en concurrence, accès, traitement juste et égal des fournisseurs et gestion responsable.

La Directive définit le processus de sélection et de négociation des contrats. Un document écrit est nécessaire pour toute modification à leurs modalités. Par exemple, il faut obtenir l'accord à la fois du sous-ministre et du ministre pour modifier le prix plafond d'un contrat lorsque cela porterait la valeur totale du contrat à 500 000 $ ou plus. Les ministères doivent conserver la documentation appropriée concernant chaque mandat afin de pouvoir en faire rapport au SCG et à des fins de référence.

Le SCG a conclu des ententes de fournisseurs attitrés des ministères avec de nombreux fournisseurs. Ce système donne un cadre contractuel à l'acquisition continue des produits et services courants, y compris des services de consultation.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification était de déterminer si les ministères avaient adopté des méthodes et systèmes permettant de garantir que l'acquisition et la gestion de services de consultation visaient l'optimisation des ressources et observaient les politiques du gouvernement. Le travail de vérification sur place était terminé pour l'essentiel en mars 2002[4].

Conclusions globales de la vérification[5]

Dans le cadre de la vérification, on a relevé de nombreux cas où les ministères ne respectaient pas les exigences de la Directive ni des lignes directrices du SCG. Le vérificateur en a donc conclu qu'à bien des égards l'acquisition et la gestion des services de consultation n'assuraient pas l'optimisation des ressources. Ce qui suit est un résumé des principales préoccupations :

- recours fréquent à des consultants à des taux quotidiens sensiblement supérieurs aux salaires des fonctionnaires des ministères effectuant des tâches semblables;
- attribution de contrats successifs sans grand changement par rapport aux produits livrables prévus dans le contrat initial;
- acquisition de services de consultation en TI et autres sans suivre de processus concurrentiel;
- les ministères assumaient un fardeau financier en embauchant des consultants à des taux quotidiens plutôt que pour une durée déterminée;
- lacunes du processus de sélection concurrentiel (par exemple, des critères d'évaluation trop flous ont abouti à l'attribution d'un contrat de services de consultation de 3 millions de dollars, soit le double du prix le plus bas soumissionné);

- contrats ne reflétant pas l'étendue des travaux de consultation (par exemple, on n'avait pas conclu de nouveau contrat pour tenir compte de la modification de l'étendue et des objectifs du travail en cours);
- on ne s'assurait pas que les consultants étaient en règle sur le plan fiscal;
- lacunes importantes dans le domaine du contrôle des paiements versés aux consultants.

Réponse générale à la vérification

Le sous-ministre du SCG a précisé que le rapport du vérificateur avait contribué à améliorer le fonctionnement organisationnel et que plusieurs initiatives pour renforcer les règlements concernant la sélection et la gestion des consultants étaient en cours d'élaboration[6]. Parmi celles-ci, il faut inclure un renforcement des règlements concernant les lobbyistes offrant des services de consultation[7].

Directives d'approvisionnement révisées (2003)

Le 25 avril 2003, à la suite des audiences, le Secrétariat du Conseil de gestion a publié un *communiqué* sur les nouvelles règles de gestion des consultants externes. Puis, il a fourni au Comité de la documentation à ce sujet sous le titre « Directives d'approvisionnement – Quoi de neuf »[8]. Le président du Conseil de gestion a mis en lumière les modifications apportées aux Directives d'approvisionnement[9] :

- l'exigence d'obtenir l'approbation d'un cadre supérieur pour toutes les activités liées à l'approvisionnement, y compris l'approbation du Conseil des ministres avant d'entamer de nouvelles procédures d'approvisionnement pour des contrats d'une valeur de plus de un million de dollars;
- l'exigence pour les ministères de rendre compte, une fois par année, au Secrétariat du Conseil de gestion, de leur recours à des services de consultation;
- de nouvelles règles strictes obligeant les ministères à justifier leur recours à des consultants et à appliquer un processus de sélection secondaire pour choisir des consultants d'une liste restreinte, afin d'encourager la concurrence et d'assurer un bon rapport qualité-prix;
- l'exigence affermie de déclaration fiscale afin de veiller à ce que le gouvernement ne conclue de contrats qu'avec des fournisseurs qui sont en règle sur le plan fiscal.

Par ailleurs, le gouvernement examine les règles sur les conflits d'intérêts dans le but de s'assurer que les consultants qui sont également des lobbyistes ne se trouvent pas en conflit d'intérêts lorsqu'ils soumissionnent pour des contrats avec le gouvernement.

OBSERVATIONS SUR LA VÉRIFICATION ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

3. CONSEILS AUX MINISTÈRES

La Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation énonce les politiques du gouvernement et les exigences que les ministères doivent respecter dans le cadre de la planification, de l'acquisition et de la gestion des services de consultation pour assurer un bon rapport qualité-prix. Les ententes contractuelles visant les fournisseurs attitrés, conclues par le SCG avec de nombreux fournisseurs, peuvent aussi guider les ministères dans l'acquisition des services de consultation.

Audiences du Comité

Politiques et Directives

Le Conseil de gestion du gouvernement institue des politiques de gestion du gouvernement et des lignes directrices relatives à la gestion du personnel, la technologie, les finances, l'information et d'autres ressources. Le SCG est chargé de surveiller la mise en oeuvre de ces politiques, qui comprennent les Directives et lignes directrices du gouvernement[10].

La province engage des consultants dans des domaines spécialisés. Par exemple, elle engage des consultants en technologie de l'information (TI), pour étendre les activités de gouvernement en direct. Ces consultants offrent une expérience de haut niveau pour les situations de charge maximale (par exemple, les systèmes intégrés d'information financière)[11]. Le vérificateur a conclu que, dans de nombreux cas, les ministères ne respectaient pas les exigences de la Directive[12].

Le sous-ministre a décrit les attentes en matière de gestion responsable et de gérance des fonds publics par les ministères selon les Directives du SCG :

> Les directives du gouvernement contiennent des exigences obligatoires que les ministres doivent respecter. Nos [SCG] politiques et lignes directrices sont destinées à fournir le cadre permettant d'assurer la gestion responsable et la gérance des fonds publics par les ministères qui fournissent un vaste éventail de programmes et de services. Le Secrétariat du Conseil de gestion est chargé de tenir à jour les politiques et lignes directrices du gouvernement, et les ministères ont la responsabilité de leurs actes et de la conformité au cadre établi par le gouvernement[13].

Le Secrétariat du Conseil de gestion a pris des mesures afin d'améliorer la conformité aux Directives du gouvernement, par exemple, en renforçant la fonction de contrôleur grâce à iSERV, qui fournit l'infrastructure des réseaux et le traitement aux ministères du gouvernement, ainsi qu'au Bureau des services communs[14]. De plus, le Conseil de gestion a une unité pour la fonction de contrôleur qui assure le suivi des contrats de consultation et fait des rapports sur l'administration globale[15].

Initiatives relatives à la conformité en matière de contrat

Pendant les audiences, les ministères ont décrit un certain nombre de mesures prises pour remédier aux défauts relevés par le vérificateur provincial. À la lumière des conclusions des audiences, le Comité a décidé de procéder à une mise à jour dans les domaines suivants : formation du personnel, nouvelles règles de gestion des contrats, appels d'offres et documentation, approbations des cadres, bases de données des ministères et exigences de rapports pour les consultants et les ministères.

Formation du personnel

Il est indispensable pour la conformité de veiller à ce que les responsables soient informés des Directives et lignes directrices du SCG par le biais d'une formation formelle. En effet, les ministères ont attribué le problème de non-conformité en partie au manque de connaissances du personnel. La formation vise à donner au personnel le contexte et le savoir-faire nécessaires pour superviser les contrats (par exemple, en utilisant une base de données de gestion des contrats).

L'objectif consistait à créer une fonction de supervision et de contrôle adéquate en rehaussant le processus de supervision au niveau de directeur général de l'administration[16]. On a amélioré la fonction de contrôleur et de gestion financière des contrats, et on discute en ce moment de mécanismes pour le processus de planification du rendement[17].

Nouvelles règles de gestion des contrats

Le Conseil de gestion a expliqué la portée des nouvelles règles concernant la gestion générale des contrats de consultation (planification et établissement des coûts, documentation, gestion des paiements, résolution des problèmes de rendement des fournisseurs, autorisation de modification de la portée ou des conditions des contrats, et observance des règlements en matière fiscale). On trouvera des détails supplémentaires sur quelques-unes de ces exigences dans la présente section et ailleurs dans le rapport[18].

Le SCG renforce la gestion des contrats, particulièrement par le biais de nouveaux contrôles pour toute augmentation de l'étendue des mandats de consultation ou pour structurer un mandat de consultation afin d'éviter un processus ouvert et concurrentiel[19].

Appels d'offres et documentation

Le Comité a traité de certaines questions liées au processus d'appels d'offres, précisément l'obligation pour les ministères de se conformer aux Directives du Conseil de gestion et de respecter la marche à suivre lors de l'exécution d'un projet (par exemple, la demande de propositions dans le cas de mandats importants).

Le vérificateur a remarqué que les ministères n'ont pas toujours procédé à un appel d'offres ouvert en s'en remettant à des listes de fournisseurs attitrés rémunérés à un taux quotidien. Il existait un problème majeur du fait que les lignes directrices du SCG n'indiquaient pas clairement quand il fallait faire un appel d'offres. Il a été déclaré pendant les audiences que la méthode d'appel d'offres serait modifiée[20].

Le Conseil de gestion s'assurera que les ministères donnent une définition des mandats de consultation et une estimation de leur coût. Les lignes directrices exigeront une définition claire des grands projets pour lesquels il faut un appel d'offres ouvert et des produits livrables fixés d'avance à un prix établi.

On a rendu plus strictes les règles concernant les processus non concurrentiels. En effet, si un ministère procède ainsi, il faudra qu'il le justifie[21]. Le Bureau des services communs établira des listes de contrôle, et le SCG donnera des détails sur les exigences du point de vue de la documentation. On procédera à des vérifications surprises de ces dossiers de documentation et on fera des commentaires aux responsables des secteurs de programme[22].

Modifications aux autorisations d'approvisionnement par les cadres

Le Conseil de gestion présente des modifications au processus d'autorisation par les cadres à chaque niveau d'approvisionnement, comme suit[23] :

- *Contrats d'une valeur supérieure à 1 million de dollars* : Le Conseil de gestion du gouvernement devra autoriser l'approvisionnement prévu. Ceci inclut les ententes de fournisseurs attitrés d'une valeur de plus de 1 million de dollars. Cette disposition, autrefois prévue uniquement pour la TI, s'applique maintenant à tous les produits et services;
- *Sélection des fournisseurs et contrats de consultation sans mise en concurrence* : Les sous-ministres devront approuver, justifier et documenter tout contrat d'approvisionnement sans mise en concurrence d'une valeur d'au moins 25 000 $, et le Conseil de gestion du gouvernement, approuver les contrats de consultation sans mise en concurrence d'une valeur d'au moins 500 000 $;
- *Documentation obligatoire* : Mise en oeuvre d'exigences de documentation obligatoire pour assurer que toute activité sans mise en concurrence est justifiée.

Bases de données des ministères

Au moment des audiences, le Conseil de gestion ne possédait pas de fichiers systématiques sur le nombre d'ententes de consultation de chaque ministère[24]. Néanmoins, il pourra savoir quels sont ces contrats au moment du dépôt des rapports annuels du prochain exercice. De plus, le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) qui va être installé s'avérera utile à cet égard[25].

Le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique lance une base de données pour la gestion des contrats, qui devrait être entièrement opérationnelle en 2003, ainsi que d'autres outils conçus pour suivre les renseignements concernant les contrats, notamment leur renouvellement et leur prolongation[26]. L'objectif est de gérer le recours aux consultants, et il est prévu que d'autres ministères mettront au point des mécanismes semblables[27]. Le Comité a conclu que la gestion des consultants à l'avenir demande une approche uniforme pour assurer la mise en oeuvre uniforme des Directives et lignes directrices du Conseil de gestion.

On prévoit que, grâce au SIGIF et aux rapports obligatoires, le système sera plus rigoureux. Les renseignements permettront d'évaluer la conformité aux Directives en matière d'approvisionnement, la délégation de pouvoirs et le paiement des factures par rapport aux prix plafonds des contrats[28].

Exigences de rapport pour les consultants et les ministères

Le Conseil de gestion a fait savoir qu'il était prévu de prendre les initiatives suivantes en matière de rapport et d'évaluation[29] :

- mise en oeuvre des modifications aux Directives stipulant que les ministères doivent faire rapport chaque année au Secrétariat du Conseil de gestion sur la planification, l'acquisition et la gestion de services de consultation, et notamment toutes exceptions au processus d'appels d'offres ouverts et problèmes de rendement des fournisseurs;
- rapport annuel des ministères sur le recours aux consultants pour améliorer les rapports internes et surveiller la gestion des services de consultation;
- lancement d'un programme de formation ministérielle destiné aux responsables pour les guider dans le domaine de l'embauchage et de la gestion (par exemple, documenter la raison d'être des activités et établir une documentation appropriée sur l'étendue du travail, les échéanciers, les produits livrables et les coûts connexes);
- adoption d'une liste de contrôle pour l'approvisionnement et la gestion de services de consultation;
- évaluation de l'efficacité des changements mis en oeuvre pour promouvoir l'efficience et l'optimisation des ressources dans le fonctionnement des ministères.

Recommandations du Comité

Mesures concernant la fonction de contrôleur

Les ministères sont conscients de la nécessité d'adopter une stratégie pour renforcer la capacité de la fonction de contrôleur des contrats au sein des ministères pour les services de consultation, et ils ont pris des mesures à plusieurs égards[30]. La présente section du rapport en fait état.

Le Comité a conclu qu'il fallait assurer un suivi pour que les mesures devant mener à l'amélioration de l'administration, selon la Directive du SCG, atteignent effectivement les objectifs souhaités. Bien entendu, certaines demanderont plus de temps que d'autres pour aboutir, et donc, il faudra du temps avant que l'on puisse faire une évaluation complète. Néanmoins, il faut présenter des rapports d'étape.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **1. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit soumettre au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures prises afin de mettre en oeuvre la Directive révisée sur les services de consultation et de s'assurer de la conformité des ministères à toutes les Directives du Conseil de gestion du gouvernement. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Fichiers systématiques sur les consultants

Le Comité a remarqué que le Conseil de gestion n'avait pas de fichiers systématiques sur le nombre d'ententes de consultation, mais que ces contrats seraient mentionnés dans les rapports annuels du prochain exercice. Selon le Comité, la gestion des consultants doit relever d'une approche commune pour assurer la mise en application uniforme des normes du Conseil de gestion. Le système intégré de gestion de l'information financière, par exemple, sera utile à cet égard.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **2. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit élaborer des mécanismes de gestion pour la supervision des consultants, et ces initiatives doivent être coordonnées entre les ministères et le Secrétariat. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Niveau de dépenses discrétionnaires

Le Comité est préoccupé du niveau éventuel de dépenses discrétionnaires non concurrentielles engagées par les cadres de la fonction publique de l'Ontario

(FPO) et se demande si ces dépenses sont justifiées, rationnelles et soumises à un examen approprié. Comme on l'a mentionné dans la présente section, les sous-ministres sont tenus d'approuver les approvisionnements sans mise en concurrence d'au moins 25 000 $, et le Conseil de gestion du gouvernement (SCG) est chargé d'approuver les contrats de consultation sans mise en concurrence d'une valeur d'au moins 500 000 $.

Le Comité a conclu que le SCG devait déterminer l'ampleur des dépenses discrétionnaires sans mise en concurrence au sein de la FPO et déterminer un plan d'action pour veiller à l'obligation redditionnelle dans le cas de ces dépenses. Les rapports annuels des ministères au SCG devraient préciser toutes les dépenses à l'égard des consultants, avec une ventilation du nombre de contrats par tranche de coûts (par exemple, contrats d'une valeur ne dépassant pas 25 000 $). De plus, le Comité estime qu'il ne faudrait pas augmenter les seuils d'autorisation dans la Directive sur les services de consultation.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **3. Il faut inclure dans les rapports annuels des ministères la ventilation des dépenses des services de consultation, par tranche de coûts, par exemple moins de 25 000 $. S'il s'agit de dépenses importantes, le Conseil de gestion du gouvernement doit envisager la mise en oeuvre des lignes directrices pour les dépenses discrétionnaires sans mise en concurrence effectuées par la haute direction de la fonction publique de l'Ontario afin que ces dépenses soient assujetties à une obligation redditionnelle. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Comité de révision

Le Comité a discuté du bien-fondé de la création d'un comité composé de députés ayant pour mission d'examiner et d'approuver des propositions de projets de services de consultation. Ainsi, avant d'être approuvés, les projets ayant des conséquences importantes sur la politique et représentant un engagement financier de longue durée seraient examinés par ce comité et, dans certains circonstances, on pourrait recommander qu'ils soient examinés par l'ensemble du gouvernement.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **4. Le Conseil de gestion du gouvernement devrait considérer les avantages de la création d'un comité pour examiner les contrats de consultation proposés représentant de 25 000 à 500 000 $, ayant des conséquences importantes sur la politique et demandant un engagement financier durable, et rédiger des recommandations à cet égard. L'approbation d'un contrat de consultation exigerait l'accord du comité. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette**

recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Conclusions d'ententes de fournisseurs attitrés

Les listes de fournisseurs attitrés contiennent les noms de tous les consultants qui ont répondu favorablement aux critères pertinents pour chaque type de service de consultation. On demande aux ministères de choisir sur la liste appropriée le nom d'un consultant qui répond le mieux aux besoins du mandat, et ce, au coût le plus bas. Lorsqu'il s'agit de mandats de grande envergure, le ministère doit recevoir des propositions de plusieurs consultants, et la sélection se fonde sur les avantages de chaque proposition.

Le vérificateur a relevé plusieurs cas où les ententes de fournisseurs attitrés ont besoin d'être améliorées pour refléter les exigences de justice, d'ouverture et de mise en concurrence stipulées dans la Directive, ce qui permet aux ministères d'obtenir un bon rapport qualité-prix. Par exemple :

- pour plusieurs catégories de consultants, le seuil fixé par le SCG pour l'utilisation des listes de fournisseurs attitrés était souvent considérablement plus élevé que le montant spécifié dans la Directive. Il n'y avait pas de justification documentée de cette différence;
- les lignes directrices du SCG aux ministères ne stipulaient pas que les consultants qualifiés figurant sur les listes de fournisseurs attitrés aient des chances égales de soumettre une proposition pour démontrer qu'ils pouvaient s'acquitter de façon satisfaisante du mandat au coût le plus bas;
- certains projets (par exemple, de TI) étaient divisés en plusieurs mandats plus petits de moins de 500 000 $. Les ministères en question n'avaient pas fait d'appel d'offres, mais avaient sélectionné des consultants sur les listes, rémunérés à un taux quotidien;
- les ministères n'étaient pas tenus de déclarer au SCG le nombre d'ententes de fournisseurs attitrés auxquels ils avaient eu recours. De plus, seuls les consultants en TI devaient faire connaître au SCG la valeur des contrats attribués par des ministères dans le cadre d'ententes de fournisseurs attitrés;
- le SCG n'obtient aucune garantie des fournisseurs selon laquelle les tarifs soumis sont les tarifs les plus bas qu'ils offrent à leurs principaux clients.

Le SCG reconnaît, comme le vérificateur provincial, que les lignes directrices concernant les fournisseurs attitrés devraient être améliorées et clarifiées afin que les ministères utilisent les contrats de façon appropriée et qu'ils obtiennent de la part des fournisseurs l'engagement que ceux-ci offrent à la FPO des prix pour leurs services aussi bons que ceux qu'ils offrent à de grands organismes semblables au Canada. Enfin, le Secrétariat estime également, comme le vérificateur provincial, qu'il est important d'améliorer le processus de collecte de renseignements sur l'utilisation que font les ministères des fournisseurs attitrés et d'en assurer le suivi. Le Secrétariat a fait savoir dans le rapport de vérification de 2002 qu'il ferait des recommandations au Conseil de gestion du gouvernement

visant la révision des Directives sur l'approvisionnement en ce qui concerne les règles pour les ententes de fournisseurs attitrés, notamment l'établissement de seuils.

Audiences du Comité

Sélection des fournisseurs attitrés en tant que consultants

L'établissement d'une liste de fournisseurs attitrés des ministères est un processus concurrentiel à deux niveaux. Les entreprises dont le nom figure sur les listes des ministères ont fait l'objet d'une mise en concurrence juste, ouverte et transparente, et ont satisfait aux normes et aux critères obligatoires afin de se qualifier. Les ministères peuvent ensuite choisir sur ces listes de fournisseurs lorsqu'ils ont besoin de services de consultation.

L'intérêt administratif de cette méthode consiste à ne pas avoir à répéter le processus de sélection formelle pour obtenir des services de consultation, et permet de réduire les frais généraux puisque les entreprises n'ont pas à répéter le processus de demande de qualification[31].

Révision des ententes de fournisseurs attitrés

Au moment des audiences, le processus était soumis à révision. La Directive est modifiée et les dispositions contractuelles sont rationalisées en ce qui concerne les responsabilités des fournisseurs, qui comprennent les rapports, le transfert de connaissances et les remèdes en cas de non-conformité.

Modification de la Directive et des lignes directrices

Le Conseil de gestion a expliqué qu'il prenait des mesures pour renforcer les principes de mise en concurrence et le bon rapport qualité-prix dans les ententes de fournisseurs attitrés, et ce, par le biais de la Directive et des lignes directrices. Par exemple[32] :

- en renforçant les règlements par la reconnaissance formelle des ententes de fournisseurs attitrés dans la Directive sur l'approvisionnement;
- en clarifiant et en renforçant les règles précises portant sur l'obligation d'engager des fournisseurs attitrés (sélection d'un fournisseur sur les listes de fournisseurs attitrés des ministères pour un mandat précis) afin d'encourager la concurrence tout en favorisant le bon rapport qualité-prix;
- en cherchant à obtenir l'engagement des consultants selon lequel leurs prix sont comparables à ceux qu'ils offrent à de grands organismes semblables dans le secteur public et en cherchant à savoir comment la province pourrait obtenir une réduction de prix de la part des fournisseurs;
- en précisant un plafond de 750 000 $ pour les ententes de fournisseurs attitrés, à moins d'autorisation à l'effet du contraire par le Conseil de gestion du gouvernement. Au-delà de ce plafond, il est obligatoire de procéder par concours;

- en fixant de nouvelles exigences d'approbation et de rapport pour s'assurer que les projets faisant l'objet d'ententes de fournisseurs attitrés ne soient pas divisés en projets plus petits afin d'éviter les appels d'offres;
- en imposant l'obligation d'un second concours formel lorsque les ententes de fournisseurs attitrés pour des approvisionnements dépassent 25 000 $.

Second concours (ententes de fournisseurs attitrés)

Le Conseil de gestion propose un concours pour les contrats dépassant 25 000 $. La question qui se pose est celle de l'importance du concours, étant donné la quantité de travail administratif requise de la part du gouvernement et des entreprises concernées[33]. De plus, il ne serait pas possible de diviser les contrats, et il faudrait modifier les exigences en matière de documentation.

> Pour les contrats compris entre 25 000 $ et 250 000 $, je, soussigné, [le sous-ministre du SCG] juge qu'au moins trois entreprises devront répondre à un appel d'offres; pour les mandats compris entre 250 000 $ et 750 000 $, ce sera au moins cinq entreprises. Nous avons donc essentiellement déterminé des règles que nous cherchons à mettre en oeuvre et qui demandent un second concours pour les ententes de fournisseurs attitrés et, bien entendu, tout cela devra être accompagné d'une documentation[34].

Le Conseil de gestion tente de trouver la juste mesure entre un concours à grande échelle ou à échelle réduite lorsqu'il y a déjà eu une présélection et une préévaluation[35]. Dans le cas des contrats où l'on n'a pas recours aux fournisseurs attitrés, les règles actuelles exigent un appel d'offres ouvert pour les produits dépassant 25 000 $ et les services dépassant 100 000 $[36].

Recommandations du Comité

Révision des ententes de fournisseurs attitrés

L'objectif de cette révision est de remédier aux lacunes du système et de préconiser un processus d'approvisionnement ouvert avec appel d'offres. Le Comité reconnaît qu'on a procédé à des changements, mais veut s'assurer que tous les sujets que lui-même et le vérificateur provincial ont soulevés ont été pris en compte de façon satisfaisante.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

5. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics et expliquer comment la révision du système de fournisseurs attitrés pour la sélection des consultants tient compte de toutes les questions soulevées par le vérificateur provincial. Ce rapport doit inclure, sans en exclure d'autres, les points suivants :

- **les mesures prises pour faire en sorte que les ministères se soumettent à l'obligation de ne pas subdiviser les projets plus importants en mandats plus petits afin d'éviter les appels d'offres et que les consultants assument la responsabilité de leur mandat en déterminant les produits livrables à un prix ferme;**
- **les mesures prises pour obtenir, dans toute la mesure du possible, des garanties des fournisseurs selon lesquelles les tarifs soumis sont les tarifs les plus bas qu'ils offrent à leurs principaux clients.**

Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Modification du seuil (2003)

Comme on l'a souligné pendant les audiences, le seuil à partir duquel un appel d'offres ouvert est obligatoire est porté de 500 000 $ à 750 000 $ pour les contrats avec des fournisseurs attitrés. Le Comité a conclu que cela s'oppose à la nécessité d'un examen ou d'une supervision accrus des contrats de consultation et que cela affaiblirait l'obligation redditionnelle.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

6. Le Secrétariat du Conseil de gestion ne doit pas relever le seuil (de 500 000 $ à 750 000 $) au-delà duquel un concours ouvert est exigé pour les contrats avec des fournisseurs attitrés. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai des 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE RECOURS DES MINISTÈRES AUX CONSULTANTS

Le vérificateur provincial a abordé les aspects suivants du recours approprié aux consultants par les ministères provinciaux :

- recours constant aux consultants;
- justification du recours aux consultants;
- processus de sélection par concours;
- ententes du SCG avec un consultant (cas de la Société immobilière de l'Ontario);
- déclaration d'observation fiscale;
- contrôles des paiements aux consultants;
- gestion et contrôle du recours aux consultants;
- évaluations postérieures au mandat.

Le Comité traite de certaines de ces questions dans la présente section du rapport.

Recours constant aux consultants, définition du mandat et contrats à prix fixe

Le vérificateur a relevé des cas dans lesquels le ministère n'avait pas suivi les exigences de la Directive, par exemple, celles qui précisent que les consultants ne doivent être embauchés que pour un mandat bien défini. Des questions connexes, que l'on retrouve dans d'autres sections du présent rapport, comprennent l'attribution de contrats successifs sans concours, un transfert de connaissances insuffisant et le risque pris lorsque l'on embauche des consultants à un taux quotidien plutôt qu'en précisant des produits livrables, des dates et des prix fermes. Le principal souci vient du fait que, lorsque le mandat est mal défini et flou, on risque que la facture dépasse le montant convenu. De plus, un contrat dont le montant est fixé d'avance permet de se protéger contre le retard dans l'exécution et le dépassement des coûts[37].

Comme on l'a vu dans le rapport du vérificateur, le Secrétariat a fait savoir que le transfert de connaissances est essentiel pour éviter que l'on ait constamment recours aux consultants, et il prendra les mesures nécessaires, en formant le personnel des ministères, par exemple, pour renforcer l'obligation de transfert de connaissances.

Audiences du Comité

Recours constant aux consultants

Le Comité a traité de plusieurs questions liées au recours constant aux consultants pour offrir les services provinciaux : le recours aux spécialistes en TI, l'absence

de transfert de connaissances satisfaisant et le rôle de la FPO et des consultants à l'avenir.

Les ministères ont expliqué que la raison principale pour laquelle ils font appel aux consultants est leur spécialisation, et ils n'ont souvent besoin d'eux que pour une courte durée, parfois dans l'immédiat. Leur intention était de faire appel à eux de façon sélective plutôt que de chercher à faire acquérir les capacités nécessaires dans un ministère donné[38]. Les ministères ont expliqué que s'ils dépendent des consultants, c'est en partie en raison des changements opérés dans la prestation des services publics au cours de ces dernières années, ce qui a entraîné de nombreux projets de transformation et souvent des demandes lourdes de mise en oeuvre qui ne peuvent pas être assumées par les fonctionnaires des ministères. En voici des exemples précis[39] :

- après le passage à l'an 2000 et au moment où la demande de TI avait atteint son paroxysme, il était difficile d'attirer et de conserver du personnel compétent dans ce domaine;
- le système intégré de gestion de l'information financière est maintenant mis en application dans les ministères et, donc, on a besoin de spécialistes financiers et en TI aux périodes de travail intense d'élaboration et de mise en application. On se passera plus facilement de ces consultants lorsque le système financier sera intégralement mis en application;
- les répercussions de la décision de modifier les budgets pour adopter un système cumulatif, ce qui demande aussi une grande expérience en matière financière.

Rôle des consultants dans un organisme axé sur la clientèle

Selon le SCG, la FPO se transforme en organisation de plus en plus efficiente et efficace dont les services sont axés sur la clientèle. Cela demande le recours à une nouvelle technologie pour améliorer le service et les systèmes de gestion et, à longue échéance, un remaniement organisationnel[40]. Les consultants jouent un rôle important dans le fonctionnement du gouvernement, en apportant leur savoir-faire et leurs conseils pour des travaux à durée déterminée et en complétant les ressources humaines des ministères. Ils peuvent aussi être utiles dans les domaines où le recrutement est difficile et, dans certains cas, combler des postes en attendant que la FPO puisse recruter le personnel nécessaire[41].

Dans le domaine de la TI, par exemple, la province a eu largement recours aux consultants pour des projets de technologie relatifs à la prestation de services et pour améliorer l'efficacité administrative. Les ministères ont expliqué que, grâce à l'innovation et aux moyens électroniques, les services gouvernementaux sont de plus en plus pratiques pour les citoyens et les entreprises. La formation des fonctionnaires est mise à jour afin de s'assurer que les ministères disposent de ces compétences, en s'appuyant sur les consultants qui ont participé à cette transformation[42].

Les ministères ont reconnu que, comme l'a souligné le vérificateur, dans un certain nombre de circonstances, ils ont confié à des consultants un travail qui aurait pu être fait par les fonctionnaires[43]. Le Comité s'est renseigné sur les lacunes du personnel dans certains domaines de spécialisation, et a voulu savoir si la province embaucherait un personnel à plein temps plutôt que de faire appel aux consultants. Les ministères ont expliqué que dans le domaine de la TI il est plus problématique de remplacer les consultants par des fonctionnaires[44].

Le tableau suivant du SCG illustre la répartition des consultants et du personnel en TI et le nombre total d'employés à temps plein (ETP) dans la fonction publique à la mi-2002.

CONSULTANTS ET PERSONNEL EN TI ET ETP DANS LA FONCTION PUBLIQUE (juin 2002)

Groupement ITI	Ministère	Nombre de consultants en TI rémunérés par service (Note 1)	Nombre d'ETP en TI (Note 2)	Nombre d'ETP de la FPO (Note 3)
Bureau du directeur de l'information	Secrétariat du Conseil de gestion – Bureau du directeur de l'information seulement	108	343	6 988
Groupement des organismes centraux	Secrétariat du Conseil de gestion – sauf Bureau du directeur de l'information Finances Bureau du gouvernement Autre*	156	540	
Groupement des services communautaires	Éducation Formation, Collèges et Universités Affaires municipales et Logement Affaires civiles Culture Tourisme et Loisirs Affaires intergouvernementales Affaires francophones Autre**	14	207	5 691
Groupement économie et commerce	Services aux consommateurs et aux entreprises Entreprise, Débouchés et Innovation Énergie Travail Autre***	67	141	3 327
Groupement des services à la personne	Santé et Soins de longue durée Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance	250	720	13 020
Groupement justice	Procureur général Sûreté et Sécurité publique Secrétariat des affaires autochtones	174	378	22 589
Groupement terre et richesses naturelles	Agriculture et Alimentation Richesses naturelles Environnement Développement du Nord et des Mines Autre****	60	499	10 038
Groupement transport	Transport	145	267	4 777
	Total	974	3 095	66 430

* Lieutenant-gouverneur, Cabinet du Premier ministre, Société immobilière de l'Ontario, Office ontarien de financement, Commission des services financiers et Société SuperCroissance

** Centre des sciences de l'Ontario, Place Ontario, St. Lawrence Park's Commission, Partenariat ontarien de marketing touristique

*** Société de développement de l'Ontario

**** Agence ontarienne des eaux

Notes :

1. Estimation la meilleure des effectifs (non ETP) des consultants rémunérés par service, dans le groupement, au 30 juin 2002. (Source : sondage sur les groupements). Le nombre de consultants en TI fluctue en raison de la nature des projets et des délais, et il est donc difficile de faire un suivi précis et régulier dans tous les ministères.
2. Effectifs ETP en TI à la fin de juin 2002, comprenant étudiants et employés saisonniers. Les ETP en TI sont des employés de la classification ITX, ASY, ASM, SO ou DPT. (Source : WIN)
3. Effectifs ETP de la FPO à la fin de juin 2002, y compris étudiants et employés saisonniers (Source : PMED)

Source : Bureau du stratège en chef de l'information pour la fonction publique, Secrétariat du Conseil de gestion, le 7 mars 2003.

Le Conseil de gestion a assuré au Comité qu'il veillait à ce que les consultants soient utilisés de façon appropriée[45]. Les ministères examinent actuellement les contrats de consultation existants pour déterminer s'ils devraient être prolongés ou si certaines tâches pourraient être effectuées à l'interne. Le groupement ITI de l'organisme central, le Conseil de gestion, le ministère des Finances et le Cabinet du Premier ministre ont déjà procédé à des remaniements pour rétablir dans ses fonctions du personnel interne. Lorsque l'on prend ce genre de décisions, on tient compte de l'économie et de la gestion des connaissances[46].

Demande continue de consultants

Le Comité a discuté du caractère changeant des approvisionnements et de la demande future de services de consultation. Parmi les besoins précis, en plus des innovations en TI, on peut citer[47] :

- les consultants supervisant les réseaux d'Entreprises branchées de l'Ontario, qui ont des postes de travail d'aide autonome. Lorsque les fonctionnaires du ministère font appel aux consultants, cela leur permet de se concentrer sur les étapes suivantes d'Entreprises branchées de l'Ontario (par exemple, les technologies sur le Web);
- l'entretien des systèmes plus anciens (par exemple, le système Legacy et le système de la paie sur COBOL, autrement dit un système presque périmé. Par conséquent, on a besoin de spécialistes pour gérer ces systèmes);
- l'instauration du système de gouvernement en ligne oblige la province à acquérir des connaissances sur l'utilisation d'Internet et les technologies de pointe de façon économique.

Les consultants directeurs

Le vérificateur a remarqué que l'on embauchait des consultants pour en superviser d'autres, particulièrement au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en raison de l'absence de cadres supérieurs dans certains secteurs[48]. On fait appel aux consultants à divers titres pour compléter le personnel ministériel lorsque des postes ne sont pas comblés. On a attribué cela à diverses circonstances et, notamment, aux conditions du marché du travail. Le Conseil de gestion a reconnu que le vérificateur provincial avait raison de conclure que cette situation devait être examinée, et il a fait savoir qu'il s'en occuperait à l'avenir[49].

Le ministère a fourni un complément d'information en donnant la répartition des consultants ayant des capacités de gestion[50]. On comptait 27 consultants dont c'était le cas en février 2003, au sein des divisions suivantes :

- projet de réaménagement des soins de longue durée;
- divisions des services de santé;
- systèmes intelligents pour la santé;

- groupement des services à la personne.

Des mesures ont été prises pour s'assurer qu'il y a un transfert de connaissances des consultants principaux dirigeant d'autres consultants aux fonctionnaires du ministère. Les directeurs attachés au ministère devront fournir de la documentation sur le processus de transfert, et le Conseil de gestion surveillera ce processus lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des projets[51].

Développer la capacité de la FTO

On essaie actuellement, par l'intermédiaire du Conseil de gestion, d'attirer des candidats à la fonction publique de l'Ontario[52]. La province travaille sur un programme de stage et de recrutement ciblé pour combler les postes et attirer des personnes dans plusieurs secteurs de programme. Voici les initiatives de la stratégie[53] :

- attirer des stagiaires, à la fin de leurs études, à des postes en TI et service électronique;
- rehausser les compétences du personnel actuel pour le préparer à la gestion des projets et à la gestion des connaissances;
- adopter une nouvelle catégorie de dotation en personnel pour permettre au Conseil de gestion d'embaucher du personnel pour une « durée déterminée », tout en le faisant bénéficier d'avantages sociaux semblables à ceux du personnel permanent.

L'avenir de la FPO

Le Comité a questionné les ministères sur leur recours aux consultants dans le passé et les conséquences durables de cette méthode pour la FPO. Ce qui est mis en cause ici est la fréquence à laquelle on a confié aux consultants un travail qui, autrement, aurait été exécuté par les fonctionnaires, y compris à des postes de supervision[54]. Les ministères ont répondu que la compression des effectifs, attribuable en partie à la récession profonde des années 90, expliquait cette situation. Depuis juin 1995, on a supprimé plus de 18 000 ETP (équivalents à temps plein) et 2 630 postes vacants[55]. On a également adopté une méthode différente de prestation de services (par exemple, pour l'entretien des routes, les évaluations résidentielles et les services locaux). À l'avenir, les ministères suivront un processus rigoureux afin de déterminer si le travail devrait être confié aux fonctionnaires du ministère sous réserve de la disponibilité des ressources[56].

Comme on en a parlé tout au long du présent rapport, plusieurs initiatives concernent le recours aux consultants[57] :

- documentation complète sur le processus servant à déterminer la disponibilité de ressources internes du ministère avant de faire appel à des services de consultation;
- définition des conditions des mandats;

- observance d'une procédure établie pour la sélection des fournisseurs par appels d'offres;
- obligation contractuelle d'assurer un transfert de connaissances des consultants aux fonctionnaires;
- processus de planification des activités pour l'approbation des différentes étapes des plus grands projets.

Échelle de salaires des consultants

Les ministères ont expliqué que pour comparer le coût des services de consultation aux salaires des fonctionnaires, il faut prendre en compte plusieurs facteurs, notamment les avantages sociaux[58]. Également, lorsqu'un ministère engage des personnes qui ont quitté la fonction publique, elles ne font pas nécessairement le même travail, mais peuvent se voir confier le maintien d'un projet, par exemple, lorsqu'un système de TI a été mis en place et est fonctionnel[59].

On peut lire dans le rapport du vérificateur que le SCG précisait qu'il resserrait les contrôles des processus de paiement par la mise en oeuvre de son cadre de délégation de pouvoirs remanié et en offrant une formation sur les contrôles de vérification des processus de paiement (en collaboration avec le Bureau des services communs)[60].

Paiement en fonction d'un échéancier précis

Le Comité s'est renseigné sur la méthode de paiement des consultants à un taux quotidien en se demandant s'il était possible d'adopter un mode de paiement selon un échéancier précis afin de réduire les coûts. Les ministères en ont vu les avantages et, dans certains cas, ont abandonné le mode de paiement à un taux quotidien. Ils discutent maintenant de la question des contrats fermes et des produits livrables déterminés[61].

Recommandations du Comité

Analyse de rentabilisation pour les services de consultation

Le Comité est satisfait que les Directives du SCG obligent les ministères à préparer une analyse de rentabilisation pour justifier de la nécessité d'utiliser des services de consultation. Les ministères ont reconnu qu'ils n'avaient pas été aussi vigilants dans le passé et qu'une documentation aidera aussi à l'avenir à assurer un bon rapport qualité-prix[62].

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **7. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les résultats préliminaires de l'obligation pour les ministères de faire une analyse de rentabilisation complète avant d'acquérir des services de consultation, en donnant un aperçu des méthodes de planification des activités suivies au cours de**

ce processus. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Transfert de connaissances par les consultants

Le Comité souligne l'importance du transfert de connaissances par les consultants, ce qui aura pour principale conséquence de réduire le recours continu de la FPO à ces services. Ce transfert est crucial surtout lorsque les services de spécialistes s'avèrent permanents plutôt qu'à court terme. Le SCG s'est engagé à prendre les mesures nécessaires, notamment en assurant la formation du personnel. Enfin, le Comité a conclu que, à la fin du contrat de consultation, on doit documenter, dans un rapport formel, le processus de transfert de connaissances et les compétences transmises par le consultant.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

8. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les détails de son plan pour le transfert de connaissances. De plus, à la fin de chaque contrat de consultation, le ministère responsable doit suivre un protocole établi pour documenter le transfert de connaissances et l'acquisition de nouvelles compétences. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Développer la capacité des ministères

Comme on l'a vu, les consultants ont été embauchés pour répondre à des circonstances exceptionnelles auxquelles devaient faire face les directeurs du secteur public. Dans ces cas, il n'a pas toujours été nécessaire pour la direction des ministères d'augmenter leur capacité, car il s'agissait d'entreprises à court terme[63]. Néanmoins, l'ampleur du phénomène ces dernières années demande qu'on se penche sur la question[64].

Le Comité a remarqué qu'à l'avenir, les ministères auront recours aux consultants dans des conditions plus strictes. Il est convaincu que renforcer les capacités dans un secteur donné, plutôt que d'embaucher des consultants, est une mesure prudente si l'on peut démontrer que les capacités sont nécessaires à longue échéance. Développer les capacités internes serait assujetti à une analyse de rentabilisation prouvant que cela permet d'assurer un service public de qualité, de façon économique, efficace et efficiente.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

9. Le Conseil de gestion du gouvernement doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises et les critères suivis pour déterminer lorsqu'un ministère doit développer les capacités de la fonction publique de l'Ontario, réduisant ainsi la

nécessité d'un recours prolongé à des consultants. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Justification du recours aux consultants

Un ministère ne doit pas acheter de services externes de consultation sans avoir au préalable pris en compte les ressources existantes de son ministère et celles pouvant être disponibles dans d'autres ministères. Aux yeux du vérificateur, la majorité des ministères n'ont pas prouvé qu'ils avaient cherché à déterminer si ces ressources étaient disponibles avant de se procurer des services de consultation à l'extérieur. Le personnel des ministères a exprimé l'opinion que le manque de compétences et de ressources disponibles était évident, et que les tentatives faites auparavant pour trouver des ressources internes qualifiées avaient été vaines.

Le vérificateur a recommandé qu'avant d'embaucher des consultants, les ministères effectuent une évaluation appropriée des ressources disponibles à la fois au sein de leur propre ministère et dans les autres ministères, qu'ils documentent les résultats, évaluent les solutions de rechange possibles et justifient leur décision lorsqu'ils considèrent que les services de consultants sont nécessaires.

Le Secrétariat a répondu qu'il souscrivait à la recommandation du vérificateur et qu'il améliorera son évaluation de la disponibilité des compétences et des ressources avant d'engager les services de consultants externes. De plus, il met actuellement en oeuvre une stratégie visant à répondre aux exigences de compétences à l'interne. Il s'agit d'un programme de stages en TI, de méthodes précises de recrutement de spécialistes en TI, de maintien en poste du personnel et de planification de la relève de façon à disposer de personnes qualifiées pour assumer les rôles essentiels.

Les autres ministères reconnaissent aussi la nécessité d'une évaluation de leurs ressources, de documentation des résultats, d'une évaluation des solutions de rechange et d'une justification avant d'embaucher les consultants.

Audiences du Comité

Amélioration de la fonction de contrôleur

Les ministères reconnaissent le bien-fondé des préoccupations du vérificateur en ce qui concerne une meilleure documentation de la raison pour laquelle on embauche des consultants. En réponse à cela, le SCG a donné un aperçu de la nouvelle marche à suivre[65] :

- les ministères seront tenus de documenter intégralement la façon dont ils ont évalué les ressources ministérielles disponibles avant d'avoir recours aux services de consultation;
- les ministères doivent définir clairement les conditions et les produits livrables pour tout mandat avant même de commencer la sélection;
- les ministères doivent suivre les exigences renforcées d'évaluation des offres et de sélection des fournisseurs afin de s'assurer qu'ils engagent du personnel qualifié.

De plus, la province procède à des améliorations des systèmes de gestion, notamment par les mesures suivantes[66] :

- la surveillance des contrats dans le domaine de la TI est confiée au directeur général de l'information;
- le Conseil de gestion exige une analyse de rentabilisation, la définition des produits livrables précis, les modalités de paiement, un moyen d'assurer le transfert de connaissances à la fin du contrat et la situation des paiements;
- les fournisseurs doivent donner la liste de leurs anciens employés pour chaque projet;
- les contrats sont signés par le directeur général de l'information;
- toute la documentation doit être terminée avant le paiement.

Services de consultation des lobbyistes

La province s'est, de plus, engagée à renforcer les règles régissant le recours aux lobbyistes pour des services de consultation. Le Conseil de gestion a reconnu la nécessité d'une plus grande divulgation et transparence des services, et les règles ont été clarifiées[67]. Dans ce processus, tout conflit d'intérêts possible serait mentionné au stade du contrat, et une surveillance permanente assurerait que les problèmes connexes sont décelés pendant le déroulement du mandat[68].

Recommandation du Comité

Évaluation des ressources ministérielles

[modification suggérée par le Service de recherches de l'Assemblée législative]

Le Comité reconnaît la nécessité d'une évaluation et d'une documentation approfondies pour justifier le recours aux consultants. De plus, le Comité appuie les plans du SCG visant à améliorer son évaluation de la disponibilité de ressources et de compétences à l'interne, et la stratégie proposée pour satisfaire les besoins de compétences par le maintien en poste du personnel et la planification de la relève.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

> **10. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises pour mieux évaluer les compétences et les ressources disponibles à l'interne, avant d'engager des consultants, et améliorer les compétences à l'interne grâce au maintien en poste du personnel et à la planification de la relève. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Contrat de la Société immobilière de l'Ontario

Le vérificateur a mentionné ses inquiétudes à propos de l'acquisition, de la gestion et des contrôles pour l'embauche de consultants en communications créatives à la Société immobilière de l'Ontario (SIO). Par exemple, il n'y avait pas de prix plafond dans les contrats et les factures soumises par les consultants manquaient parfois de détails permettant de déterminer si le montant facturé était raisonnable.

Le vérificateur a recommandé à la SIO de veiller à ce que la justification d'embauche de consultants en communications soit documentée, notamment par une analyse des besoins indiquant les coûts et les avantages de l'embauche de consultants, et lui a recommandé de limiter son recours à ce type de consultants à l'avenir.

Contrat de publicité et de services créatifs

La SIO n'avait pas le personnel suffisant pour ses communications au moment où ont été conclus les contrats en question[69]. Le Conseil de gestion a tenu à préciser que ces contrats avaient fait l'objet d'appels d'offres dans des circonstances administratives difficiles :

> … étant donné les circonstances de ces contrats en particulier et vu qu'il n'y avait pas de personnel en place, le mandat était flou, il n'y avait ni plafond ni lettre d'entente – autrement dit, on gérait une situation de crise et on ne suivait pas de méthode de gestion systématique. C'est pourquoi le conseil de la SIO a décidé de créer un poste permanent dans les communications et d'aborder la question d'une manière plus systématique[70].

Dans l'intervalle, la société a augmenté ses effectifs et suit maintenant les méthodes de la Commission de révision de la publicité pour embaucher du personnel en communications créatives[71]. De plus, le Conseil de gestion envisage la possibilité de modifier la Directive sur les approvisionnements et les dispositions concernant les possibilités de conflits d'intérêts[72].

5. Liste des recommandations du Comité

Le Comité demande au ministère de faire rapport sur les recommandations suivantes dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent document à l'Assemblée législative :

1. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit soumettre au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures prises afin de mettre en oeuvre la Directive révisée sur les services de consultation et de s'assurer de la conformité des ministères à toutes les Directives du Conseil de gestion du gouvernement. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

2. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit élaborer des mécanismes de gestion pour la supervision des consultants, et ces initiatives doivent être coordonnées entre les ministères et le Secrétariat. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3. Il faut inclure dans les rapports annuels des ministères la ventilation des dépenses des services de consultation, par tranche de coûts, par exemple moins de 25 000 $. S'il s'agit de dépenses

importantes, le Conseil de gestion du gouvernement doit envisager la mise en oeuvre des lignes directrices pour les dépenses discrétionnaires sans mise en concurrence effectuées par la haute direction de la fonction publique de l'Ontario afin que ces dépenses soient assujetties à une obligation redditionnelle. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. Le Conseil de gestion du gouvernement devrait considérer les avantages de la création d'un comité pour examiner les contrats de consultation proposés représentant de 25 000 à 500 000 $, ayant des conséquences importantes sur la politique et demandant un engagement financier durable, et rédiger des recommandations à cet égard. L'approbation d'un contrat de consultation exigerait l'accord du comité. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics et expliquer comment la révision du système de fournisseurs attitrés pour la sélection des consultants tient compte de toutes les questions soulevées par le vérificateur provincial. Ce rapport doit inclure, sans en exclure d'autres, les points suivants :

- **les mesures prises pour faire en sorte que les ministères se soumettent à l'obligation de ne pas subdiviser les projets plus importants en mandats plus petits afin d'éviter les appels d'offres et que les consultants assument la responsabilité de leur mandat en déterminant les produits livrables à un prix ferme;**
- **les mesures prises pour obtenir, dans toute la mesure du possible, des garanties des fournisseurs selon lesquelles les tarifs soumis sont les tarifs les plus bas qu'ils offrent à leurs principaux clients.**

Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. Le Secrétariat du Conseil de gestion ne doit pas relever le seuil (de 500 000 $ à 750 000 $) au-delà duquel un concours ouvert est exigé pour les contrats avec des fournisseurs attitrés. Le SCG doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai des 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

7. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les résultats préliminaires de l'obligation pour les ministères de faire une analyse de rentabilisation

complète avant d'acquérir des services de consultation, en donnant un aperçu des méthodes de planification des activités suivies au cours de ce processus. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

8. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les détails de son plan pour le transfert de connaissances. De plus, à la fin de chaque contrat de consultation, le ministère responsable doit suivre un protocole établi pour documenter le transfert de connaissances et l'acquisition de nouvelles compétences. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

9. Le Conseil de gestion du gouvernement doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises et les critères suivis pour déterminer lorsqu'un ministère doit développer les capacités de la fonction publique de l'Ontario, réduisant ainsi la nécessité d'un recours prolongé à des consultants. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

10. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur les mesures prises pour mieux évaluer les compétences et les ressources disponibles à l'interne, avant d'engager des consultants, et améliorer les compétences à l'interne grâce au maintien en poste du personnel et à la planification de la relève. Le ministère doit donner une réponse par écrit à cette recommandation dans un délai de 120 jours civils à compter de la date de dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

NOTES

[1] Ces ministères constituent ce que l'on appelle généralement les « ministères » dans le présent rapport du Comité. Dans certains cas, on en mentionnera un en particulier.
[2] L'introduction de chaque section du présent rapport est extraite du *Rapport annuel 2001* du vérificateur provincial.
[3] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 192-194.
[4] Ibid., p. 195.
[5] Cette section s'inspire des conclusions globales de la vérification du vérificateur provincial dans le *Rapport annuel 2002*, p.195-200.
[6] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p.90 et 87 (anglais seulement).
[7] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p.87 (anglais seulement).
[8] Les Services de recherches et d'information de l'Assemblée législative ont demandé cette information au Secrétariat du Conseil de gestion après les audiences.
[9] Ontario, Conseil de gestion du gouvernement, *Communiqué* intitulé « Le gouvernement Eves affermit les règles sur l'embauche de consultants », en date du 25 avril 2003.
[10] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p.88 (anglais seulement).
[11] Ibid., p. 95.
[12] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 206.
[13] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p. 88 (anglais seulement).
[14] Ibid., p. 95.
[15] Ibid., p. 95.
[16] Ibid., p. 92, 95 et 96.
[17] Ibid., p. 92.
[18] Ibid., p. 89.
[19] Ibid., p. 88 et 89.
[20] Ibid., p. 102 et 103.
[21] Ibid., p. 95.
[22] Ibid., p. 92.
[23] Ibid., p. 89.
[24] Ibid., p. 102.
[25] Ibid., p. 102.
[26] Ibid., p. 95.
[27] Ibid., p. 102.
[28] Ibid., p. 95.
[29] Ibid., p. 89 et 90.
[30] Ibid., p. 90.
[31] Ibid., p. 88.
[32] Ibid., p. 89.
[33] Ibid., p. 110.
[34] Ibid., p. 107.
[35] Ibid., p. 110.
[36] Ibid., p. 89 et 110.
[37] Ibid., p. 173 et 183.
[38] Ibid., p. 96.
[39] Ibid., p. 93 et 97.
[40] Ibid., p. 88.
[41] Ibid., p. 88.
[42] Ibid., p. 88.
[43] Ibid., p. 94.
[44] Ibid., p. 94.

[45] Ibid., p. 94.
[46] Ibid., p. 94.
[47] Ibid., p. 97.
[48] Ibid., p. 94.
[49] Ibid., p. 95.
[50] Le Conseil de gestion du gouvernement a fourni au greffier du Comité des renseignements supplémentaires en annexe à une lettre datée du 28 février 2003.
[51] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p. 104 (anglais seulement).
[52] Ibid., p. 94.
[53] Ibid., p. 89 et 104.
[54] Ibid., p. 93.
[55] Ibid., p. 93.
[56] Ibid., p. 93.
[57] Ibid., p. 93.
[58] Ibid., p. 94.
[59] Ibid., p. 95.
[60] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 228.
[61] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 3e session, 37e législature (11 février 2003), p.106 (anglais seulement)..
[62] Ibid., p. 96.
[63] Ibid., p. 96.
[64] Ibid., p. 95.
[65] Ibid., p. 88.
[66] Ibid., p. 91.
[67] Ibid., p. 90.
[68] Ibid., p. 90.
[69] Ibid., p. 106.
[70] Ibid., p. 107.
[71] Ibid., p. 106 et 107.
[72] Ibid., p. 107.